

“COHESIÓN SOCIAL”
DOCUMENTO PARA LA REFLEXIÓN, PREPARADO POR EL MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN DE CHILE

1. CAMBIO DE ÉPOCA Y COHESIÓN SOCIAL

La cohesión social hoy emerge como preocupación central. Experimentamos un cambio de época y las bases mismas de la vida en común empiezan a ser cuestionadas y erosionadas.

Diversos autores y organizaciones coinciden que estamos viviendo un período crucial de transición histórica, de carácter global y multidimensional, estrechamente ligado a la revolución de las tecnologías de información y comunicaciones, hacia una nueva forma de sociedad donde la generación, el procesamiento y la transmisión de la información, el conocimiento, se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad, el bienestar y el poder.¹

Este período, cuyos inicios se sitúan en el último cuarto del siglo XX, es parte del proceso histórico de globalización,² pero presenta transformaciones cualitativas

¹ Castells, Manuel (1998): La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura, Madrid, Alianza Editorial.

² En este proceso se distinguen diversas etapas. La primera, 1870 a 1913, caracterizada por una gran movilidad de los capitales y de la mano de obra y un auge comercial basado en la reducción de los costos de transporte más que en el libre comercio, es interrumpida por la primera guerra mundial y se retrae en los treinta. Después de la segunda guerra, empieza una segunda fase, 1945-1973, caracterizada por el desarrollo de instituciones internacionales de cooperación financiera y comercial, la expansión del comercio de manufacturas entre países desarrollados, la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra, que se interrumpe como consecuencia de la desintegración del régimen de regulación macroeconómica establecido en Bretton Woods, de la primera crisis petrolera y de la creciente movilidad de capitales privados. La actual fase es caracterizada por la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas de producción integrados, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, pero en la que también se observan restricciones a los movimientos de mano de obra. La globalización, a su vez, se inscribe dentro del proceso histórico de internacionalización de la economía mundial y está fuertemente ligada a las sucesivas revoluciones tecnológicas que posibilitaron avances en la

con respecto a sus anteriores etapas, que están proporcionando los fundamentos para una transformación de las estructuras sociales existentes, semejante a la revolución industrial que en su momento transformó a las sociedades agrarias.

Estas transformaciones están estrechamente relacionadas a los grandes cambios provocados por el desarrollo y rápida y amplia difusión de las tecnologías de la información y, en particular, a su fusión con las telecomunicaciones a inicios de los ochenta.

Estas nuevas tecnologías han aumentado la velocidad y capacidad de generación, procesamiento y comunicación de la información, acelerando los procesos de innovación tecnológica en todos los sectores. Si bien en todas las sociedades ha sido fundamental la comunicación del conocimiento, su rol en esta emergente sociedad no tiene paralelo en épocas anteriores. En efecto, durante las últimas tres décadas se ha producido un aumento sin precedentes del ritmo de generación, acumulación y depreciación de los conocimientos, que refuerza y es reforzado por los cambios tecnológicos experimentados en el campo de la informática y de las comunicaciones y que está estrechamente relacionado a la aceleración de la dinámica de innovación tecnológica.

Simultáneamente, estas tecnologías están acortando distancias en tiempo y espacio, posibilitando el surgimiento de un nuevo espacio y tiempo global y la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidades en tiempo real a escala planetaria. De este modo, están acrecentando la interconexión de actividades y acelerando las interdependencias en casi todas las esferas de actividad: tecnológica, económica, social, cultural y política, como nunca antes en la historia.

En la esfera económica, ello se expresa en las importantes transformaciones en desarrollo en la estructura y organización de la producción y del comercio, así como en la división internacional del trabajo.

productividad, el crecimiento económico y el comercio internacional; especialmente, a aquellas innovaciones que redujeron los costos de transporte, información y comunicaciones. (CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002): Globalización y Desarrollo, (LC/G2157), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas).

Los mercados nacionales están dando paso a un mercado global. Este proceso ha sido favorecido por la desregulación y liberalización de los flujos comerciales y financieros. De ello dan cuenta la transnacionalización de la producción; el nivel de comercio mundial, que es mucho mayor de lo que ha sido en la historia y abarca un espectro mucho más amplio de bienes y servicios; y, especialmente, el incremento de los flujos financieros y de capitales, cuya transferencia es casi instantánea.

Especial importancia en esta reestructuración tiene el creciente protagonismo en la producción y el comercio de grandes empresas o conglomerados transnacionales, que operan en redes y funcionan como sistemas de producción integrados, segmentando la producción en distintas etapas y separando geográficamente sus fases en distintos sitios. Estas concentran el mayor volumen de producción y comercio de bienes y servicios, así como los mayores avances en el campo del desarrollo tecnológico a nivel mundial.

En esta emergente economía las fuentes de la productividad y competitividad están modificándose. La información y el conocimiento, están convirtiéndose en factores determinantes de la productividad y competitividad de empresas y países, restando importancia a la disponibilidad de recursos naturales, materias primas o tamaño de empresa, especialmente en las nuevas industrias (biotecnología, informática, telecomunicaciones, entre otras).

De ello da cuenta la evolución del comercio mundial en las últimas décadas, donde predomina el escaso dinamismo de las exportaciones de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales que contrasta con el elevado dinamismo de aquellas correspondientes a manufacturas producidas sobre la base de tecnologías avanzadas, especialmente maquinaria y equipos electrónicos y relacionadas con la industria de la información y las comunicaciones.

La capacidad de personas e instituciones para adquirir, procesar y aplicar conocimientos es crucial. El rápido desarrollo de nuevos servicios, productos y procesos más intensivos en conocimientos se traduce en una permanente evolución de las destrezas requeridas, mientras otras van quedando obsoletas. Ello está replanteando la función del trabajo, ya que para lograr la competitividad no basta con la especialización en determinadas tareas sino que cada vez más se

requiere la capacidad intelectual y creativa de la fuerza de trabajo para generar y aprovechar información, resolver problemas complejos y enfrentar situaciones imprevistas.

Pese a su enorme potencial de desarrollo, las transformaciones señaladas han estado marcadas por su carácter excluyente y concentrador. Ello afecta decisivamente las posibilidades de desarrollo de países, sectores y grupos específicos de la población, lesionando las posibilidades de extender a toda la población mundial una mejor calidad de vida y el desarrollo de sus potencialidades.

No obstante el carácter global de estas transformaciones, la reestructuración de los procesos productivos así como los cambios en el mercado laboral provocados por los avances tecnológicos han integrado selectivamente a determinados trabajadores, empresas, sectores y territorios, excluyendo al resto.

Tal como se han desarrollado hasta ahora, estas transformaciones han estado acompañadas de una acentuación de las desigualdades entre países. Ello se relaciona con el haber sido impulsadas fundamentalmente por la expansión de los mercados en un contexto marcado por las diferencias preexistentes entre países en su dotación de recursos y capacidades, en particular científico tecnológicas, ampliamente favorable a los países más desarrollados. Estas diferencias han facilitado la acumulación y concentración de los avances tecnológicos, especialmente en las áreas estratégicas de información y comunicaciones, en los países que contaban con los mayores recursos.

Esta brecha creciente refleja tanto la concentración del esfuerzo científico y tecnológico en los países desarrollados, como el fenómeno de retroalimentación de este conocimiento, que permite que este proceso se desarrolle a un ritmo cada vez más acelerado.

Hoy, la capacidad de innovación absoluta, aquella que crea tecnologías nuevas, se halla altamente concentrada en un número pequeño de países del mundo industrializado. Así, el conjunto de países industrializados controla el 97% de las patentes registradas en el mundo.

A lo anterior se suma la amenaza de una creciente segmentación social al interior de los países, al generarse dinámicas sociales diferenciadas entre quienes se incorporan a la emergente sociedad y se benefician de ella y quienes no lo logran y quedan excluidos de las posibilidades que ésta ofrece.

Las actividades que conforman la red global sólo emplean a una minoría de la fuerza de trabajo, que no crece a la par del incremento del producto, y que acrecienta las diferencias de remuneración entre recursos calificados y no calificados; segmentándose así todavía más los mercados laborales. Salvo en el caso del reducido segmento de trabajadores altamente especializados, en el mercado laboral se observan fuertes restricciones a la movilidad laboral. Las importantes restricciones a las migraciones internacionales complican los ajustes entre oferta y demanda de trabajo requeridos para superar los problemas que inducen los cambios en la estructura productiva.

Las transformaciones en curso se extienden a la esfera política global, donde está disminuyendo la autonomía y aumentando la vulnerabilidad de los países. En efecto, la creciente interdependencia económica disminuye la capacidad de los países de actuar sobre lo que sucede dentro de las fronteras internas e incrementa su vulnerabilidad frente a los cambios que se producen en los mercados globales. Todo ello conduce a que estén cambiando las funciones de la política, el papel del Estado y el concepto de soberanía.

El enorme contraste entre los problemas de alcance mundial, tales como la destrucción del medio ambiente o la transmisión por contagio de las crisis, especialmente financieras, que desdibujan las fronteras, y los procesos políticos, cuyo marco sigue siendo el de las naciones, genera un importante déficit en materia de gobernabilidad. Ya no basta la sola respuesta nacional. Ejemplo de ello son los claros vacíos institucionales que muestra el marco en que se desarrolla la liberalización de las transacciones económicas y la insuficiencia de las respuestas a los problemas ambientales de carácter global así como a la expansión de la delincuencia internacional.

Alain Touraine ha caracterizado recientemente las sociedades contemporáneas por un doble proceso. De una parte por la disociación creciente del universo instrumental y el universo simbólico de la economía y las culturas. De otra, por la

existencia de un poder difuso que no se orienta a crear un orden social y que acciona sólo en dirección al cambio, al movimiento y a la circulación de capitales, de bienes de servicios y de información, generando un vacío político y social. Frente a este vacío, muchos responden con formas de regresión comunitarista, a lo que Touraine llama procesos de "desmodernización". Tal desmodernización tiende a generar sociedades cada vez más fragmentadas, con élites modernas articuladas al intercambio global y, en el otro extremo, grandes contingentes de excluidos que navegan entre la atomización social y el refugio en tradiciones locales, regionales, étnicas o religiosas.

En consecuencia, en las sociedades contemporáneas se experimentan tendencias a una pérdida de cohesión social. Los mecanismos tradicionales de integración pierden eficacia y capacidad de romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

Según Michael Walzer se producen al menos cuatro movi­lidades que socavan las solidaridades básicas: La nueva modalidad ocupacional que socava la solidaridad de clase, la movilidad geográfica que socava la solidaridad de barrio, la movilidad familiar, que fragiliza los núcleos fundamentales de protección y la movilidad política producida por el debilitamiento de los partidos políticos que socava la solidaridad ideológica.

Todo lo anterior lleva a nuevos tipos de diferenciación social no ya sólo en un sentido vertical entre los de arriba y los de abajo, sino horizontal entre quienes están dentro y quienes son excluidos de la sociedad, desde el ámbito productivo hasta el ejercicio real de la ciudadanía. Sin embargo la exclusión no se presenta tan solo por quienes quedan al margen del sistema de oportunidades. Existe también una exclusión en la cúspide, el de las élites que ya no necesitan del espacio público para resolver sus problemas generando su propio hábitat, seguridad, sistemas de salud y seguridad privados y autosuficientes. El conjunto de estos elementos atenta contra el desarrollo de sociedades más unidas, equitativas y capaces de compartir una moral común ciudadana.

2. COHESIÓN SOCIAL: UN NUEVO MARCO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA REGIÓN

Asistimos a estas transformaciones bajo la evidencia de su carácter y naturaleza universal. Sin embargo, vemos cómo las diversas comunidades nacionales viven estas transformaciones de maneras diferentes, según su grado relativo de desarrollo económico, su tipo de inserción en la globalización, sus culturas locales, incluida la cultura y tradición política, la fuerza o debilidad de sus instituciones, de sus sociedades civiles y de sus grados de integración moral, social y nacional, así como también de la naturaleza de sus elites dirigentes.

En América Latina, los últimos cuatro años han sido los mejores del último cuarto de siglo, desde el punto de vista del crecimiento de la economía y de la superación de la pobreza. Sin embargo, todavía existen 200 millones de personas que viven en tales condiciones, y las tasas de crecimiento no alcanzan para revertir la situación en períodos cortos de tiempo.

Nuestra región sigue mostrando una muy elevada concentración en la distribución del ingreso, junto a grandes brechas socioeconómicas: brechas educativas, brechas de acceso a buenos empleos, brechas de acceso a la salud, unidas a desigualdades en la distribución del poder y del prestigio y a discriminación social, étnica, y de género.

A la pobreza, a las brechas económicas y sociales, a la discriminación, se agrega un debilitamiento del sentido de pertenencia a la comunidad, percepción de injusticia social, percepción de bajo cumplimiento de normas, baja confianza en las instituciones que tienen por función proveer bienes públicos y baja legitimidad de las instituciones políticas (particularmente partidos, parlamentos, y poder judicial). Se añaden también bajas tasas de participación social, desafección política y baja valoración de la democracia, en suma, crisis de ciudadanía.

Participar en estas condiciones en un mundo marcado por el "cambio de época" hace que nuestras sociedades sean muy vulnerables a crisis económicas, sociales y políticas. Las transformaciones en curso en el escenario global, vinculadas a la globalización, la revolución tecnológica y a la creciente importancia de la información y el conocimiento, generan nuevas realidades, condicionan las

posibilidades de desarrollo y plantean crecientes desafíos a las políticas públicas para lograr niveles superiores de crecimiento económico, desarrollo social y solidez democrática.

Frente a esta situación, durante los últimos años, tanto al interior de nuestros gobiernos como en los organismos internacionales, se ha venido desarrollando un proceso de revisión de las políticas públicas, en la perspectiva de la construcción de sociedades más democráticas, solidarias, inclusivas y justas.

En este proceso, el concepto de cohesión social está cobrando fuerza como un objetivo y como un medio transversal para las políticas económicas y sociales y para el ordenamiento político.

Se trata de un concepto multifacético que amplía la perspectiva para analizar las complejas transformaciones que atraviesan nuestras sociedades así como para la formulación de políticas públicas que nos permitan enfrentar nuestros principales y comunes desafíos en materia de desarrollo social.

El concepto de cohesión social no sólo hace referencia a la inclusión y participación de todos los miembros de la sociedad en la vida económica, social, cultural y política de nuestros países, sino también al sentido de solidaridad y de pertenencia a la sociedad, fundado en el goce efectivo de ciudadanía y en una ética democrática.

Incluye, entonces, tanto los mecanismos instituidos de inclusión social (el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social) como los comportamientos y valoraciones de los miembros de la sociedad (confianza en las instituciones, capital social, sentido de pertenencia y solidaridad, aceptación de normas de convivencia y disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos).

La búsqueda de mayor cohesión social como objetivo de las políticas públicas requiere entonces la aplicación de políticas capaces de recrear el sentido de pertenencia y garantizar oportunidades de inclusión que permitan avanzar progresivamente hacia la plena realización de derechos de todos los

ciudadanos; de políticas que apunten a que todos los miembros de la sociedad puedan ser y se perciban a sí mismos como parte activa de ella, como contribuyentes al progreso y como beneficiarios de éste, en otras palabras, como ciudadanos plenos.

2.1 Contribución a la cohesión social desde la política social

Si bien la experiencia de nuestros países ha sido decisiva para confirmar que la estabilidad macroeconómica y el crecimiento constituyen condiciones ineludibles para un desarrollo social perdurable, por sus efectos en el mercado del trabajo, en el poder adquisitivo de las remuneraciones, y los mayores recursos para financiar el gasto social; hemos aprendido que no existe una relación lineal entre estabilización macroeconómica y crecimiento, y entre este último y el desarrollo social.

Al mismo tiempo, hoy sabemos que nuestros principales desafíos sociales no se resuelven solo como un resultado del crecimiento económico, sino que es necesaria una responsabilidad activa del Estado en materia social.

Más aún, hemos aprendido que si no enfrentamos la pobreza, la desigualdad y la exclusión así como los bajos niveles de cohesión social - sin que ello implique la adopción de políticas populistas con escasa viabilidad de sostenerse en el tiempo - el propio crecimiento económico se hará insostenible.

Asimismo, sabemos que la pobreza, la desigualdad y la exclusión y los bajos niveles de cohesión social debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. Dar respuesta a estos problemas sociales es también un requerimiento urgente para la estabilidad y gobernabilidad democrática de nuestros países.

La contribución a la cohesión social desde la política social es decisiva. Además de aportar a la construcción de formas más inclusivas de organización social, la acción pública social puede favorecer la generación de una ciudadanía activa.

Junto a otorgar una protección mínima a todos los ciudadanos, la política social puede contribuir a garantizar oportunidades de inclusión, promover la

participación y asegurar a todos el desarrollo de capacidades que permitan la realización y expansión de los derechos en el campo social, económico y cultural, de manera de complementar la ciudadanía política con una verdadera ciudadanía social.

- **Garantizar oportunidades de inclusión**

El desafío para la acción del Estado es garantizar oportunidades de inclusión, desactivando aquellos factores y procesos que producen exclusión social.

El acceso a un empleo decente constituye la principal fuente de inclusión social y permite a los ciudadanos acceder a bienes y servicios básicos, además de otorgar mecanismos de cohesión objetivos y subjetivos.

En nuestra región, las pasadas décadas han estado marcadas por un crecimiento económico bajo y volátil, acompañado de bajos niveles de creación de empleo formal, acentuación de la brecha salarial, expansión de la informalidad y distintas formas de precarización.

Las políticas públicas, entre ellas la social, deben orientarse a posibilitar la creación de empleos que garanticen, con un adecuado margen de estabilidad, el acceso a los bienes y servicios básicos y a los constituyentes de identidad compatibles con una ciudadanía plena.

Para que las oportunidades que el crecimiento genera en el mercado del trabajo se traduzcan en un mejoramiento de la situación de empleo y remuneraciones de la población, y en una mayor igualdad, éste debe ser acompañado de políticas orientadas al desarrollo de capital humano, a la recalificación laboral y certificación de competencias, que efectivamente amplíen las oportunidades de los pobres y permitan la adecuada inserción de los sectores marginados.

En esta línea, las políticas orientadas a fomentar la capacitación técnico profesional, adecuando sus contenidos a las competencias demandadas por el mundo laboral a nivel local, juegan un rol central. Asimismo, resulta fundamental articular sistemas de información y orientación vocacional que

permitan a los estudiantes y a las instituciones de formación alinear sus intereses con las demandas del mercado.

En muchos casos las personas han adquirido competencias a lo largo del desarrollo de su vida laboral, sin haber pasado por una institución de formación. La falta de un reconocimiento formal de sus competencias limita sus posibilidades de inserción laboral. En consecuencia, se requiere el establecimiento de mecanismos de certificación de competencias que permitan reconocer las destrezas y habilidades que las personas ya poseen, independientemente de la forma en que las hayan adquirido.

La realidad de nuestros países muestra que un contingente importante de la fuerza de trabajo no ha alcanzado una escolaridad mínima para incorporarse de manera competitiva en el mercado laboral. En muchos casos, esta situación es también un obstáculo para acceder a programas específicos de capacitación. En este contexto, adquieren relevancia las políticas orientadas a la nivelación de estudios básicos y medios, así como los programas orientados a la alfabetización de adultos.

Complementariamente, es necesario establecer programas de capacitación y habilitación laboral hacia grupos específicos como jóvenes y trabajadores expulsados de actividades en declinación que requieran de un proceso de reconversión para reinsertarse adecuadamente en el mercado laboral

El conjunto de políticas reseñadas arriba se debe enmarcar en el contexto de un sistema de capacitación permanente que permita a los trabajadores adaptarse con flexibilidad a los cambios que sufre el mercado laboral y evitar la obsolescencia y la exclusión por falta de actualización en las competencias requeridas por el sector productivo.

Paralelamente, es necesario enfatizar la aplicación de políticas orientadas a mejorar la calidad de los empleos, en términos de productividad y remuneraciones, así como políticas de desarrollo productivo, orientadas a la integración de los distintos segmentos de la economía al proceso de modernización y crecimiento.

El sistema productivo de la región se caracteriza por una fuerte heterogeneidad en la cual conviven empresas intensivas en el uso del capital que trabajan con los estándares más altos y las tecnologías más avanzadas con una gran masa de pequeñas y medianas empresas que se caracterizan por ser poco intensivas en capital, utilizar tecnologías atrasadas y demandar mano de obra de relativamente baja calificación. Un proceso de modernización e integración requiere la aplicación de políticas específicas hacia este último sector productivo. En esta área el rango de intervención es amplio y va desde el acceso al crédito hasta instrumentos de apoyo a la innovación tecnológica, pasando por el apoyo a la comercialización y a la gestión y el fomento de la asociatividad.

Es también necesario fortalecer la intermediación laboral y un sistema de seguros para compensar la pérdida de ingresos debido al desempleo, y finalmente, implementar programas de empleo de emergencia, como recurso contracíclico. La capacitación por sí sola no asegura la mejor inserción laboral de los beneficiarios, se requiere además contar con sistemas de intermediación laboral para lograr una conexión más eficiente de trabajadores con los puestos de trabajo y orientar correctamente las decisiones de capacitación

- **Desarrollo de capacidades**

La expansión de las capacidades de las personas constituye la herramienta central para lograr un desarrollo humano sustentable. Por ello, garantizar a los ciudadanos el acceso a una educación de calidad, que permita insertarse en condiciones adecuadas en el mercado del trabajo, es un eje sobre el cual debiera construirse cualquier estrategia de desarrollo que tenga como objetivo fortalecer la cohesión social en sus diversas dimensiones. Ello porque la educación prepara a las personas para el ejercicio de la ciudadanía, actúa como protector de aquellos grupos más vulnerables socialmente, favorece una mayor equidad en el acceso a oportunidades de bienestar, actúa como catalizador para superar la pobreza y sus causas, como la baja productividad en el trabajo y el desconocimiento y falta de acceso a las herramientas sociales y técnicas que hacen posible la inclusión en la sociedad.

Si nuestras sociedades quieren convertir a la educación en un motor de la expansión de las capacidades de las personas, contribuyendo con ello a la cohesión social, deben, en primer término, favorecer una mayor equidad en las oportunidades educativas de los ciudadanos, con el fin de evitar la reproducción de desigualdades posteriores en sus oportunidades de empleo, en el acceso a activos, en la participación cultural y en el ejercicio de la ciudadanía.

La consecución de estos objetivos ha estado mediada por la implementación, en la mayoría de los países de América Latina, de Reformas Educativas, que con diversos énfasis, han promovido el mejoramiento de la calidad y una mayor equidad en los respectivos sistemas educativos. Asimismo, estas reformas se han desarrollado en forma paralela a fuertes incrementos en la cobertura de los distintos niveles escolares. Sin embargo, hoy, luego de más de una década de aplicación de las reformas, en gran medida se mantienen las diferencias de aprendizaje entre escuelas y sectores sociales pobres, medios y altos. Al parecer el capital cultural y económico de las familias inciden fuertemente en la calidad de los resultados que se obtienen. Ello hace imprescindible para obtener logros de calidad, una situación de equidad social, que no puede ser responsabilidad solamente del sistema educativo. Sin embargo, quedan aun espacios donde el sistema educativo debiera intervenir con fuerza para incrementar los niveles de equidad. El primero de ellos se relaciona con la necesidad de exponer a los niños tempranamente a los procesos de enseñanza-aprendizaje, con el fin de aprovechar los períodos críticos del desarrollo temprano, fortaleciendo de esta manera sus capacidades. Asimismo, se debieran hacer esfuerzos por asegurar que los jóvenes logren terminar al menos 12 años de escolaridad, lo que si se sitúa en un contexto donde los sistemas educativos y el mundo laboral están satisfactoriamente articulados, debiera ampliar considerablemente sus opciones de incorporarse al empleo formal, garantizando mayor fluidez en la relación y una armonización de las expectativas tanto de los trabajadores como de los empleadores.

Por último, creemos que debiera hacerse esfuerzos con el fin de ampliar y flexibilizar la oferta del sistema educativo, para facilitar la atención pertinente a jóvenes y adultos en la perspectiva de una educación a lo largo de la vida. Se hace imprescindible, entonces, una adecuación curricular que haga acordes los contenidos transmitidos en la escuela con los requerimientos de sociedades con

economías conducidas por el conocimiento (knowledge-driven economy), donde la producción y distribución de conocimientos son factores cruciales del desarrollo económico. Un aspecto importante, aunque no único, en este proceso se relaciona con la necesidad que el sistema educativo prepare a los jóvenes para la utilización y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), herramienta fundamental para la adecuada selección de información, reconstrucción del conocimiento y la participación y la comunicación.

En definitiva, se debe tener claridad respecto que la educación pertinente, equitativa y de calidad, es una dimensión fundamental para igualar oportunidades y promover un orden basado en los méritos de las personas, donde todos y todas puedan desarrollar al máximo sus capacidades y usarlas productivamente, en el ámbito del trabajo y en el ejercicio de su ciudadanía. Estamos convencidos que la cohesión social y el sentido de pertenencia a la sociedad se fortalece cuando el sistema educativo es puesto al servicio de todos y todas y es percibido como justo y eficiente en su objetivo de favorecer la equidad intergeneracional.

- **Participación ciudadana**

La profundización de la participación ciudadana, en tanto constituye un refuerzo de los vínculos sociales, de la confianza y de la disposición a la cooperación y la reciprocidad, posibilita el avance hacia mayores niveles de cohesión social.

La constitución y el fortalecimiento de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, habilitados para representar intereses y demandas, requiere de espacios institucionales de participación en el quehacer político público; la formalización de derechos y el resguardo de su conocimiento y respeto; el fomento de organizaciones que permitan extender y ampliar la red social de las personas que las integran y así poder participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad; la transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción de estrategias que posibiliten la apropiación por parte de los sectores sociales excluidos, de instrumentos y capacidades propositivas, negociadoras y ejecutivas. En el caso de las

comunidades pobres estas condiciones requieren el acceso a redes que trascienden su círculo cerrado y la promoción del capital social comunitario.

El acceso a redes que trascienden el círculo cerrado de la comunidad pobre, por un lado, y el capital social comunitario manifestado en diferentes formas de asociatividad, por el otro, son elementos importantes de este proceso de empoderamiento.

- **Protección social ante vulnerabilidades y riesgos**

El Estado debe garantizar a cada ciudadano un mínimo grado de bienestar con independencia de su inserción en el mercado del trabajo. Debe asegurar cobertura universal de aquellas necesidades que se definan como esenciales. Esto requiere la implementación de políticas y programas orientados a proveer y asegurar para todos los miembros de la sociedad los estándares que la propia comunidad ha establecido como mínimos.

Al respecto, Naciones Unidas reivindica el derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como programas que protejan los ingresos de la población, proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables³.

Transitar desde un enfoque tradicional de la pobreza y la exclusión social hacia una mirada centrada en la protección social requiere los siguientes esfuerzos:

- La implementación y desarrollo de políticas y programas destinados a reducir las brechas que persisten en diversos campos y justifican una acción prioritaria de parte del Estado para hacer efectiva la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos;

³ Organización de Naciones Unidas (2001) Informe a la 39a. Sesión de la Comisión de Desarrollo Social, Nueva York, ONU, Febrero de 2001. Secretario General de la ONU.

- Operar con mecanismos e instrumentos que den garantías efectivas a todos los ciudadanos para la satisfacción básica de sus necesidades con criterios de calidad y pertinencia adecuados: la política debe operar con perspectiva de derechos;
- Asumir la heterogeneidad que define los ámbitos de intervención que aborda y las especificidades de los grupos sociales a los que dirige su acción: universalidad progresiva;
- Promover las innovaciones que hagan posible otorgar respuestas más integrales y definitivas a los requerimientos y necesidades de la población, aplicando como estándares básicos del diseño de su oferta la sustentabilidad, la complementariedad, la coordinación sectorial y la calidad de ella;
- Asumir ámbitos donde está llamada a ejercer protagonismo y cumplir con su función, pero instaurando y difundiendo prácticas de corresponsabilidad tendientes a involucrar de manera activa a otros sectores de la sociedad civil y a la propia ciudadanía.

2.2 Financiamiento de la política social

La experiencia de nuestros países plantea nuevas exigencias en los procesos de financiamiento de la política social a fin de lograr una mayor sustentabilidad y estabilidad de la misma, requisitos para asegurar efectividad en los esfuerzos orientados a mayores niveles de cohesión social.

En los últimos años, los recursos destinados al gasto social se han incrementado notablemente en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, aún se observa una gran diversidad en la proporción que representa el gasto social sobre el PIB, alcanzando valores cercanos al 20% en algunos países, mientras que otros todavía se ubican bajo el 10%.

Es evidente que estas diferencias se originan de manera importante en una disímil estructura tributaria y capacidad de recaudación. En el contexto internacional, nuestros países presentan una baja capacidad de recaudación

fiscal y de gasto de los ingresos generados. Comparando los países de América Latina con las economías industrializadas, se observa la enorme fragilidad de la base fiscal de la Región. Mientras que en una muestra de los países de la OCDE los ingresos fiscales representan 37% del PIB, en América Latina escasamente alcanzan el 20%.

Asimismo, los países de nuestra región poseen grandes dificultades en la recaudación de ingresos a través de impuestos a la propiedad y al ingreso, los cuales tienden a ser más progresivos que los impuestos indirectos o en bienes y servicios.

Las cargas tributarias excesivamente bajas constituyen una limitación severa para la puesta en marcha de políticas de cohesión social. El aumento de los impuestos requiere de acuerdos políticos y sociales que permitan garantizar la cohesión social y la gobernabilidad. Un pacto fiscal nacional permitiría disponer de los recursos mínimos para las políticas de cohesión social

El Estado recauda más al aumentar la base tributaria, es decir, el producto. De mantenerse una relación fija entre la recaudación y el gasto total, y entre el gasto total y el gasto social, existirá una tendencia procíclica entre el gasto social y el PIB. Siendo así, se gastará más en los períodos de auge y menos en los períodos de recesión. Esto va en contra de la lógica de protección social, que debiera ser más activa en los períodos de crisis.

Se debe considerar la aplicación de reglas fiscales que, en períodos de prosperidad, permita generar recursos disponibles para enfrentar las coyunturas de menor crecimiento. Para ello se requieren al menos dos pasos: i) asegurar la estabilidad, situando las finanzas públicas en una trayectoria sostenible; y ii) lograr que la política fiscal juegue un papel contracíclico que permita disminuir la volatilidad agregada. El primer paso implica ahorrar y acumular reservas para tiempos difíciles; el segundo, crear una herramienta de autoaseguramiento mediante reglas de superávit estructural.